

INFORME DE AUDITORÍA DA-08-14

7 de marzo de 2008

OFICINA DEL GOBERNADOR

OFICINA CENTRAL DE COMUNICACIONES

(Unidad 1513 - Auditoría 12447)

Período auditado: 2 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2003

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	4
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	7
ALCANCE Y METODOLOGÍA	7
OPINIÓN	8
COMENTARIO ESPECIAL	8
Falta de cláusula en los contratos con las agencias de publicidad para requerir a éstas la devolución a las entidades gubernamentales de los descuentos por volumen otorgados por los medios de difusión	9
RECOMENDACIONES	11
AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO.....	11
AL SECRETARIO DE JUSTICIA	11
AL SECRETARIO DE HACIENDA.....	11
A LA DIRECTORA EJECUTIVA INTERINA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO.....	11
A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA CENTRAL DE COMUNICACIONES.....	11
CARTAS A LA GERENCIA	13
COMENTARIOS DE LA GERENCIA	13
AGRADECIMIENTO	14
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS	15
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	15
HALLAZGOS EN LA OFICINA CENTRAL DE COMUNICACIONES DE LA OFICINA DEL GOBERNADOR	16
1 - Incumplimiento de ley en anuncios de publicidad y otras deficiencias relacionadas.....	16

2 - Preintervención inadecuada y pagos indebidos relacionados con los contratos de servicios de publicidad formalizados con dos agencias de publicidad.....	22
3 - Pago por servicios recibidos sin mediar contrato por escrito previamente.....	30
4 - Tardanzas en la radicación de contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico, falta de cláusulas importantes en los contratos y documentos no requeridos en relación con los mismos.....	31
ANEJO - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO DEL 2 DE ENERO DE 2001 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003	38

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

7 de marzo de 2008

Al Gobernador y a los presidentes del Senado
y de la Cámara de Representantes

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Oficina Central de Comunicaciones (OCC), adscrita a la Oficina del Gobernador, para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en la **Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** y en la **Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952**, según enmendada.

Determinamos emitir varios informes de esta auditoría. Este último informe contiene la segunda parte del resultado del examen de los contratos de servicios de publicidad formalizados por la OCC con las agencias de publicidad y con los distintos medios de difusión (prensa y televisión) y de los pagos efectuados contra dichos contratos y por los anuncios de publicidad pautados bajo los mismos. En el primer informe presentamos el resultado del examen de los gastos relacionados con una reunión-almuerzo y una conferencia de prensa celebradas el 18 de marzo de 2002 y un mensaje divulgado por la Gobernadora en varios canales de televisión el 19 de marzo de dicho año (**Informe de Auditoría DA-03-10 del 7 de febrero de 2003**). En el segundo informe presentamos el resultado del examen de las operaciones relacionadas con los pagos efectuados a una agencia de publicidad por los servicios del diseño, la producción y la distribución del suplemento **Informe al Pueblo de Puerto Rico A Dos Años de Administración 2001-2002 (Informe de Auditoría DA-05-15 del 21 de diciembre de 2004)**. En el tercer informe presentamos el resultado del examen de las operaciones relacionadas con la adquisición de equipo, el desarrollo del Proyecto *Puerto Rico Information System*

(Proyecto *PRIS*), la evaluación de los contratos otorgados para el desarrollo del mismo y otros contratos de servicios profesionales y consultivos otorgados para otros propósitos, y las operaciones relacionadas con la administración y el control de la propiedad (**Informe de Auditoría DA-07-16 del 24 de enero de 2007**). En el cuarto informe presentamos la primera parte del resultado del examen de los contratos de servicios de publicidad formalizados por la OCC con las agencias de publicidad y con los distintos medios de difusión (prensa y televisión) y de los pagos efectuados por los anuncios de publicidad pautados bajo los contratos mencionados y la evaluación del programa radial **Gobernadora Informa al Pueblo** y los costos de producción y transmisión del mismo (**Informe de Auditoría DA-08-5 del 16 de enero de 2008**).

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La OCC, adscrita a la Oficina Propia del Gobernador, fue creada mediante el **Boletín Administrativo Núm. OE-1994-03** emitido el 19 de enero de 1994 por el Gobernador. El propósito de la OCC es mantener a la ciudadanía informada de las acciones y la política del Gobierno, mediante una comunicación efectiva. El alcance de los servicios de la OCC se extiende a muchas dependencias gubernamentales, ya que debe supervisar y asegurarse de que los mensajes y la política pública sean uniformes y acorde con los objetivos establecidos por el Gobierno.

La OCC es dirigida por un/a Director/a Ejecutivo/a nombrado/a por el/la Gobernador/a. El/La Director/a tiene los siguientes deberes y responsabilidades, entre otros:

- Asesorar al/a la Gobernador/a en cuanto a la forma y estructura de los planes de comunicación pública del Gobierno.
- Implantar los planes de comunicación pública y realizar los trabajos pertinentes para que se realicen de la mejor forma y al menor costo posible.
- Prestar servicios de asesoría, consultoría y supervisión de los planes de comunicación de todas las agencias u organismos del Gobierno que sean vitales para la divulgación integral de la obra, la política y la filosofía del Gobierno.

- Negociar descuentos ofrecidos por los medios de comunicación y someter recomendaciones para utilizar al máximo los fondos y las inversiones del Gobierno en los asuntos de comunicación pública.
- Suscribir contratos interagenciales para proveer servicios de comunicación pública a las dependencias del Gobierno que así lo soliciten y estipular el reembolso de los gastos incurridos en la prestación de dichos servicios.

El 1 de febrero de 1998, mediante el **Boletín Administrativo Núm. OE-1998-02**, se enmendó el **Boletín Administrativo Núm. OE-1994-03** con el propósito de permitir a la OCC realizar funciones para administrar el presupuesto de la oficina, implantar sistemas de contabilidad, en coordinación con el Secretario de Hacienda, efectuar compras y realizar transacciones de control de la propiedad e inventario.

En el **Boletín Administrativo Núm. OE-1999-20**, emitido el 10 de mayo de 1999 por el Gobernador, mediante el cual se enmendó el **Boletín Administrativo Núm. OE-1994-03**, se dispuso, entre otras cosas, que la OCC estaría a cargo de negociar con los principales medios de comunicación, a fin de maximizar la inversión en dichos medios y obtener el mayor alcance o participación al menor costo.

Mediante el **Boletín Administrativo Núm. OE-2002-28**, emitido el 14 de junio de 2002 por la Gobernadora, se creó la Secretaría de Asuntos Públicos, adscrita a la Oficina de la Gobernadora. También se creó el cargo de Secretario de Asuntos Públicos para dirigir dicha Secretaría. En el **Boletín Administrativo Núm. OE-2002-28** se dispuso que éste fuera considerado como un funcionario con rango de Gabinete dentro del Poder Ejecutivo y que entre sus deberes y responsabilidades relacionados con la OCC tendría los siguientes:

- Asesorar al/a la Gobernador/a en la atención de todo asunto relativo al desarrollo de canales de comunicación, interacción y presencia pública.

- Coordinar y supervisar los trabajos, los deberes y las funciones que desempeñan la OCC, la Oficina de Prensa y la Oficina de Programación y Calendario. Los directores de estas oficinas responderán al Secretario de Asuntos Públicos.

La OCC se compone de las oficinas de la Directora Ejecutiva y del Subdirector Ejecutivo, y las divisiones de: Redacción, Monitoreo, Asuntos Gubernamentales y Públicos, Eventos y Actividades, Publicidad, y Administración.

El **ANEJO** contiene una relación de los funcionarios principales de la OCC que actuaron durante el período del 2 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2003.

Según información suministrada por el Administrador de la OCC, en los años fiscales del 2000-01 al 2003-04 la OCC contó con recursos de asignaciones legislativas por \$17,006,962 y efectuó desembolsos y obligaciones por \$16,147,555, según se indica:

AÑO FISCAL	ASIGNACIONES LEGISLATIVAS	DESEMBOLSOS Y OBLIGACIONES	SALDO NO OBLIGADO¹
2000-01	\$ 2,477,000	\$ 1,796,888	\$680,112
2001-02	3,118,000	3,081,737	36,263
2002-03	4,977,224	4,938,727	38,497
2003-04	<u>6,434,738</u>	<u>6,330,203</u>	<u>104,535</u>
TOTAL	<u>\$17,006,962</u>	<u>\$16,147,555</u>	<u>\$859,407</u>

La Oficina del Gobernador cuenta con una página de Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.fortaleza.gobierno.pr>. Esta página provee información acerca de la Oficina del Gobernador y de los servicios que presta.

¹ Los saldos no obligados fueron transferidos al Fondo General del Tesoro Estatal, conforme a lo establecido en la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, según enmendada.

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

La gerencia de todo organismo gubernamental debe considerar los siguientes **Diez Principios para Lograr una Administración Pública de Excelencia**. Éstos se rigen por principios de calidad y por los valores institucionales:

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos.
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente.
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras.
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones.
5. Mantener el control presupuestario.
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos.
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos.
8. Cumplir con el **Plan de Acción Correctiva** de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos.
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal.
10. Cumplir con la **Ley de Ética Gubernamental**, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal.

En nuestra **Carta Circular OC-98-09 del 14 de abril de 1998** se ofrece información adicional sobre dichos principios. Se puede acceder a esta **Carta Circular** a través de nuestra página de Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 2 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2003. En algunos casos se examinaron operaciones de fechas posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las

normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- Entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- Inspecciones físicas
- Examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- Análisis de información suministrada por fuentes externas
- Pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- Confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas revelaron que las operaciones fiscales objeto de este **Informe** se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables, excepto por los **hallazgos del 1 al 4**, clasificados como principales. Dichos **hallazgos** se comentan en la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**.

COMENTARIO ESPECIAL

En esta sección se comentan situaciones que no necesariamente impliquen violaciones de leyes y de reglamentos, pero que sean significativas para las operaciones de la entidad auditada. Por ejemplo: litigios o demandas pendientes y pérdidas en las operaciones de la entidad. También se incluyen otras situaciones que no están directamente relacionadas con las operaciones de la entidad, las cuales pueden constituir violaciones de ley y reglamento que afecten el erario.

Falta de cláusula en los contratos con las agencias de publicidad para requerir a éstas la devolución a las entidades gubernamentales de los descuentos por volumen otorgados por los medios de difusión

La OCC tenía entre sus responsabilidades la formalización y el otorgamiento de los contratos de servicios de publicidad con los medios de difusión para pautar anuncios. Del 18 de enero de 2002 al 15 de noviembre de 2003 la OCC y otras agencias y organismos gubernamentales formalizaron 20 contratos de servicios de publicidad con 7 medios de difusión (prensa y televisión) por \$41,170,320². Mediante dichos contratos las agencias gubernamentales contratantes pautaron anuncios por \$42,505,005. La formalización de los referidos contratos se regía por las disposiciones reglamentarias establecidas por la Oficina del Gobernador, mediante boletines administrativos, y por el Departamento de Hacienda.

Realizamos un análisis de los referidos contratos y de la reglamentación mencionada y determinamos que en los contratos no se incluyó una cláusula para establecer que la agencia de publicidad debía devolver a las agencias o a los organismos gubernamentales contratantes cualquier descuento por volumen que le otorgaran los medios, atribuibles directamente a las pautas correspondientes a dichos organismos. En la **Carta Circular Núm. 1300-06-00** emitida el 30 de noviembre de 1999 por la Secretaria de Hacienda se establecía, entre otras cosas, que sería responsabilidad de la agencia de publicidad devolver al organismo contratante cualquier descuento por volumen que le otorgaran los medios, atribuibles directamente a las pautas correspondientes a dicho organismo. La misma fue derogada por la **Carta Circular Núm. 1300-36-00**³ emitida el 23 de mayo de 2000 por la Secretaria de Hacienda en la que se establecía, entre otras cosas, que anualmente la OCC formalizaría un contrato con los principales medios de la Isla en donde se negociaría el descuento por volumen de pautas y en cada contrato se establecería el descuento fijo que el medio publicitario le otorgaría a todo organismo gubernamental incluido en dicho contrato. También se establecía que los organismos, como parte del contrato, debían incluir una cláusula en la cual la agencia de

² Inversión mínima requerida.

³ Derogada, a su vez, por la **Carta Circular Núm. 1300-21-08** emitida el 20 de diciembre de 2007 por el Secretario de Hacienda, la cual contiene disposiciones similares.

publicidad acordara honrar el descuento establecido con la OCC, así como el por ciento de su comisión.

Realizamos entrevistas a cuatro ejecutivos de medios de difusión (prensa, radio y televisión). Éstos nos indicaron, entre otras cosas, que como parte de la negociación de un contrato con una agencia de publicidad es una práctica común en la industria devolver a ésta, al final del año, el descuento por volumen por su inversión en pautas de anuncios en los medios. Los ejecutivos entrevistados indicaron, además, que esto es lo que se conoce como “incentivo por volumen anual⁴” y que este incentivo pagado por los medios, fluctuaba entre uno y siete por ciento de la inversión anual de todos los clientes de la agencia de publicidad.

En el **Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230** se dispone, entre otras cosas, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de cada dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. En el **Artículo 4-a.** de la misma, se dispone que el Secretario en coordinación con las dependencias y entidades corporativas será responsable de diseñar o aprobar la organización fiscal, los sistemas de contabilidad y los procedimientos de pagos e ingresos de todas las dependencias y entidades corporativas. Además, en **Artículo 14-a.** de dicha **Ley** se dispone, entre otras cosas, que el Secretario prescribirá y promulgará las reglas y los reglamentos necesarios para implementar esta **Ley**.

En el **Segundo Por Tanto del Boletín Administrativo Núm. OE-1999-20** emitido el 10 de mayo de 1999 por el Gobernador de Puerto Rico, se establece que el Director de la OCC tendrá entre sus funciones, el negociar a nombre de todas las agencias y dependencias del Gobierno de Puerto Rico, tarifas y descuentos ofrecidos por los medios de comunicación y someter recomendaciones para utilizar al máximo los fondos y las inversiones del Gobierno en el área de comunicación pública.

⁴ Bonificación que pagan los distintos medios a las agencias de publicidad por la inversión hecha en un período establecido que generalmente es por un año natural.

A base de los por cientos que usualmente se pactan (de 1 a un 7 por ciento) el Gobierno pudo haber dejado de recibir descuentos por volumen anual que pudieron haber fluctuado entre \$425,050 y \$2,975,350 del 1 de julio de 2001 al 31 de diciembre de 2003.

Véanse las recomendaciones 1, 3 y 5.

RECOMENDACIONES

AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

1. Tomar las medidas que considere necesarias para que no se repitan situaciones similares a las incluidas en el **Comentario Especial** y en los **hallazgos del 1 al 4**.

AL SECRETARIO DE JUSTICIA

2. Considerar los hechos que se comentan en el **Hallazgo 1-a.1)** y tomar las medidas correspondientes. Además, determinar si procede reclamar al funcionario o a los funcionarios responsables los pagos por \$375,948 mencionados en dicho **Hallazgo** y los pagos efectuados a partir del 1 de diciembre de 2003 conforme a lo establecido en el **Artículo 7 de la Ley Núm. 152 del 10 de agosto de 2002**. También tomar cualquier otra medida que considere de lugar respecto a los demás **hallazgos** de este **Informe**.

AL SECRETARIO DE HACIENDA

3. Considerar los hechos que se mencionan en el **Comentario Especial** y tomar las medidas correspondientes.

A LA DIRECTORA EJECUTIVA INTERINA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

4. Considerar los hechos que se comentan en el **Hallazgo 1-a.1)** y tomar las medidas correspondientes.

A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA OFICINA CENTRAL DE COMUNICACIONES

5. Considerar los hechos que se mencionan en el **Comentario Especial** y tomar las medidas correspondientes.

6. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que se cumpla con la ley en la publicación de anuncios, de manera que no se repita la situación comentada en el **Hallazgo 1-a.1).**
7. Requerir a los medios de difusión contratados que sometan mensualmente los informes sobre el progreso de los contratos y del balance de la inversión a pautar. **[Hallazgo 1-a.2)]**
8. Ver que:
 - a. Se realice una preintervención adecuada de los comprobantes, las facturas y sus justificantes contra los contratos, antes de tramitarse los mismos para pago, de manera que no se repitan situaciones como las mencionadas en el **Hallazgo del 2-a.1)a) al g).**
 - b. Los contratos de servicios profesionales y las enmiendas a éstos se sometan a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro del término establecido en la ley y reglamentación aplicables. **[Hallazgo 4-a.1)]**
9. Recobrar de los contratistas concernidos, si aún no se ha hecho, los \$63,880 que se comentan en el **Hallazgo del 2-a.1)a) al e).**
10. Velar por que se otorguen los contratos correspondientes antes de la prestación de los servicios o del recibo de los bienes, de manera que no se repitan situaciones como la comentada en el **Hallazgo 3.**
11. Velar por que en los contratos formalizados con las agencias de publicidad:
 - a. Se incluya una cláusula que:
 - 1) Obligue al contratista a rendir un informe de trabajo realizado. **[Hallazgo 4-a.2)a)]**
 - 2) Indique el por ciento de comisión que el contratista recibirá por los servicios prestados por los subcontratados. **[Hallazgo 4-a.2)b)]**

- b. Antes de formalizar los mismos, se requiera a los contratistas que sometán:
- 1) La **Certificación de Radicación de Planillas** para los últimos cinco años, expedida por el Departamento de Hacienda. [**Hallazgo 4-a.3**]
 - 2) En los casos que aplique, una **Certificación de Plan de Pago**, expedida por el Departamento de Hacienda. [**Hallazgo 4-a.4**]
 - 3) Una **Certificación de Deuda Contributiva**, expedida por el Departamento de Hacienda, y si aplica, una **Certificación de Deudas de Contribución de Propiedad Inmueble y Mueble**, expedida por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM). [**Hallazgo 4-a.5**]

CARTAS A LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** incluidos en la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se informaron a la Sra. Juanita Colombani López, Directora Ejecutiva de la OCC, y a la entonces Directora Ejecutiva de la OCC, Sra. Marylin Rivera Olivieri, mediante cartas de nuestros auditores del 17 de octubre y 16 de diciembre de 2005 y 2 de febrero de 2006. En éstas se incluyeron anejos con detalles de las situaciones comentadas.

El borrador de los **hallazgos** de este **Informe** se sometió para comentarios a la Directora Ejecutiva de la OCC y a la ex Directora Ejecutiva, Lic. Anibelle Sloan Altieri, mediante cartas del 16 de octubre de 2007. Además, los **hallazgos 1, 2 y 4** también se sometieron para comentarios a las ex directoras ejecutivas, Lic. Mayra Huergo Cardoso y Sra. Cecille Blondet Passalaqua, en cartas del 16 de octubre de 2007. En éstos se incluyeron notas al calce con detalles de las situaciones comentadas.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

La Directora Ejecutiva de la OCC sometió sus comentarios sobre los **hallazgos** incluidos en las cartas de nuestros auditores en cartas del 15 de diciembre de 2005, 30 de enero y 8 de marzo de 2006. Sus observaciones fueron consideradas en la redacción del borrador de informe.

La ex Directora Ejecutiva, señora Rivera Olivieri, no ofreció sus comentarios sobre los **hallazgos** que le fueron sometidos en la carta de nuestros auditores.

En carta del 14 de noviembre de 2007 la Directora Ejecutiva de la OCC sometió sus comentarios sobre los **hallazgos del 2 al 4** y nos informó, en relación con el **Hallazgo 1**, que éste fue contestado en su carta a nuestros auditores del 15 de diciembre de 2005. En los **hallazgos** de este **Informe** se incluyen algunos de sus comentarios.

La ex Directora Ejecutiva, licenciada Huergo Cardoso, ofreció sus comentarios sobre los **hallazgos** que atañen a su administración, en carta del 26 de octubre de 2007. En los **hallazgos 1, 2 y 4** se incluyen algunos de sus comentarios.

Las ex directoras ejecutivas, licenciada Sloan Altieri y señora Blondet Passalacqua, no ofrecieron sus comentarios sobre los **hallazgos** que les fueron sometidos.

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y empleados de la OCC les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor
Por: *Patricio Rojas-Cruz*

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

En nuestros informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados por las pruebas realizadas. Éstos se clasifican como principales o secundarios. Los principales incluyen desviaciones de disposiciones sobre las operaciones de la unidad auditada que tienen un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo. Los secundarios son los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves.

Los hallazgos del informe se presentan según los atributos establecidos conforme a las normas de redacción de informes de nuestra Oficina. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de ellos consta de las siguientes partes:

Situación - Los hechos encontrados en la auditoría indicativos de que no se cumplió con uno o más criterios.

Criterio - El marco de referencia para evaluar la situación. Es principalmente una ley, reglamento, carta circular, memorando, procedimiento, norma de control interno, norma de sana administración, principio de contabilidad generalmente aceptado, opinión de un experto o juicio del auditor.

Efecto - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.

Causa - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

Al final de cada hallazgo se hace referencia a las recomendaciones que se incluyen en el informe para que se tomen las medidas necesarias sobre los errores, irregularidades o actos ilegales señalados.

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los ex funcionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios sobre

los hallazgos incluidos en el borrador del informe que les envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe y se incluyen al final del hallazgo correspondiente en la sección de HALLAZGOS EN LA OFICINA CENTRAL DE COMUNICACIONES DE LA OFICINA DEL GOBERNADOR, de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

HALLAZGOS EN LA OFICINA CENTRAL DE COMUNICACIONES DE LA OFICINA DEL GOBERNADOR

Los **hallazgos del 1 al 4** se clasifican como principales.

Hallazgo 1 - Incumplimiento de ley en anuncios de publicidad y otras deficiencias relacionadas

- a. El 18 de enero, 18 de febrero, 4, 10, 11 y 13 de septiembre de 2002, y el 15 de noviembre de 2003 la OCC y otras entidades gubernamentales formalizaron 20 contratos de servicios de publicidad con 7 medios de difusión (4 de prensa y 3 de televisión) por \$41,170,320⁵. En dichos contratos se estipularon los términos, las tarifas y los descuentos que los medios de difusión ofrecerían a las entidades gubernamentales contratantes en los servicios de publicidad pautados por sí o a través de sus agencias de publicidad, sujeto a ciertas condiciones establecidas en los mismos. Del 1 de julio de 2001 al 31 de diciembre de 2003 las agencias gubernamentales contratantes pautaron anuncios por \$42,505,005 en los distintos medios de difusión de prensa y televisión.

La vigencia de los contratos formalizados el 18 de enero y 18 de febrero de 2002 era del 1 de julio de 2001 al 30 de junio de 2002, respectivamente⁶, excepto el **Contrato**

⁵ Cantidad mínima requerida.

⁶ **Contratos núms. 2002-023** por \$2,900,000; **2002-024** por \$2,600,000; **2002-025** por \$1,900,000; **2002-026** por 1,700,000; **2002-028** por \$750,000; y **2002-029** por \$1,100,000 formalizados el 18 de enero de 2002; y el **2002-022** por 1,300,000 formalizado el 18 de febrero de 2002.

Núm. 2002-023 cuya vigencia era del 1 de septiembre de 2001 al 30 de junio de 2002. La vigencia de los contratos formalizados el 4, 10, 11 y 13 de septiembre de 2002 era del 1 de julio de 2002 al 30 de junio de 2003⁷. La vigencia de los contratos formalizados el 15 de noviembre de 2003 era de dicha fecha al 30 de junio de 2004⁸, excepto los **contratos núms. 2004-016 y 2004-022** cuya vigencia era del 1 de julio de 2003 al 30 de junio de 2004.

Examinamos los contratos mencionados y la información y los documentos suministrados por la OCC y otras 14 dependencias gubernamentales contratantes⁹ en cuanto a los pagos efectuados por éstas a las agencias de publicidad y a los distintos medios de difusión, de enero de 2001 a diciembre de 2003 por los servicios facturados bajo los contratos mencionados. Nuestro examen reveló lo siguiente:

- 1) La OCC efectuó pagos por \$375,948 por anuncios de publicidad en los medios de difusión, los cuales no se identificaron con el nombre **Estado Libre Asociado de Puerto Rico**.

De los pagos por \$375,948 mencionados, \$19,745 correspondían a anuncios de publicidad pautados entre el 21 de junio de 2001 y el 17 de junio de 2002¹⁰, los cuales se pagaron entre el 20 de julio de 2001 y el 9 de septiembre de 2002 y \$356,203

⁷ **Contratos núms. 2003-013** por \$2,615,000; **2003-017** por \$3,700,000; **2003-012** por \$1,705,320; **2003-014** por 2,500,000; **2003-016** por \$2,000,000; y **2003-015** por \$1,500,000 formalizados el 4, 10, 11 y 13 de septiembre de 2002 (1, 1, 3 y 1 contratos), respectivamente.

⁸ **Contratos núms. 2004-016** por \$1,200,000; **2004-017** por \$3,500,000; **2004-018** por \$2,400,000; **2004-019** por 2,000,000; **2004-020** por \$1,900,000; **2004-021** por \$2,000,000 y **2004-022** por \$1,900,000 formalizados el 15 de noviembre de 2003.

⁹ Los departamentos de Hacienda, de Educación, de la Familia, de Agricultura, del Trabajo y Recursos Humanos, y de Salud, la Policía de Puerto Rico, la Autoridad de Carreteras y Transportación, la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico, la Compañía de Turismo de Puerto Rico, la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión, la Oficina de la Procuradora del Paciente, El Negociado de la Lotería, y la Lotería Adicional (Electrónica).

¹⁰ Para este período aplica el **Boletín Administrativo Núm. OE-2001-01 del 3 de enero de 2001**.

correspondían a anuncios de publicidad pautados entre el 13 de diciembre de 2002 y el 30 de noviembre de 2003¹¹, los cuales se pagaron entre el 11 de marzo de 2003 y el 22 de junio de 2004.

En la **Orden Ejecutiva, Boletín Administrativo Núm. OE-2001-01** se dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Se ordena a todos los jefes de agencia, departamentos, corporaciones, instrumentalidades públicas y todas otras autoridades ejecutivas del país a restituirle uso de “Estado Libre Asociado de Puerto Rico” en todos sus documentos y comunicaciones oficiales, incluyendo, pero sin limitarse a, sobres, membretes, escritos y anuncios oficiales, así como expresiones orales, escritas y electrónicas (*sic*).

En la **Ley Núm. 152**¹² se dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Se ordena a todos los secretarios, jefes de agencias, alcaldes, asambleístas, funcionarios y empleados municipales, departamentos, instrumentalidades públicas, municipios, corporaciones y consorcios municipales utilizar en todos sus documentos y comunicaciones oficiales el nombre en español del cuerpo político creado en virtud de nuestra Constitución: Estado Libre Asociado de Puerto Rico. **[Artículo 2]**

Se entenderá como documentos y comunicaciones oficiales toda comunicación pagada con fondos públicos, escrita, cibernética o análoga, sobres, membretes, letreros, tarjetas de presentación o anuncios gubernamentales emitidos o utilizados por los funcionarios públicos mencionados en el Artículo 2 de esta Ley. **[Artículo 3]**

Se establece que toda comunicación oficial gubernamental, susceptible de ser legalmente sufragada con fondos públicos deberá incluir el nombre oficial del gobierno, según lo dispone el Artículo 2 de esta Ley. **[Artículo 5]**

¹¹ Para este período aplica la **Ley Núm. 152 del 10 de agosto de 2002**.

¹² En la **Carta Circular Núm. OC-03-07**, emitida por el Contralor de Puerto Rico el 10 de abril de 2003 dirigida a los secretarios y directores de organismos públicos de las tres ramas del Gobierno, se les orientó sobre el cumplimiento con la **Ley Núm. 152** y el **Boletín Administrativo Núm. OE-2001-01**.

Ningún funcionario o empleado de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y de cualquier municipio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico desacatará directa o indirectamente esta Ley. [**Artículo 6**]

Cualquier funcionario o empleado público de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y de cualquier municipio que emita un documento oficial en violación de esta Ley deberá restituir de su pecunio personal los gastos incurridos en dicho acto ilegal. [**Artículo 7**]

Cualquier funcionario o empleado público de la Rama Ejecutiva, incluyendo el empleado o funcionario municipal, que no cumpla con esta Ley será sancionado, además, conforme a lo establecido en los Artículos 3.2(a) y 3.8 de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. [**Artículo 8**]

En el **Artículo 3.2(a) de la Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**, según enmendada, se establece que ningún funcionario o empleado público desacatará, ya sea personalmente o actuando como servidor público las leyes en vigor ni las citaciones u órdenes de los tribunales de Justicia, de la Rama Legislativa o de las agencias de la Rama Ejecutiva que tengan autoridad para ello. En el **Artículo 3.8 de la Ley Núm. 12** se establecen las acciones de naturaleza penal y civil aplicables a las personas que violen las prohibiciones y disposiciones establecidas en este capítulo y en los reglamentos, órdenes y normas promulgadas a su amparo.

La situación comentada desvirtúa los propósitos de la **Ley Núm. 152** y el **Boletín Administrativo Núm. OE-2001-01** de que toda comunicación oficial gubernamental sufragada con fondos públicos debe incluir el nombre **Estado Libre Asociado de Puerto Rico**.

La Directora Ejecutiva de la OCC no veló por el cumplimiento de las disposiciones citadas.

- 2) La Directora de la OCC era responsable, entre otras cosas, de custodiar los contratos otorgados a los medios de difusión y de administrar y mantener un control de la facturación. Además, coordinaba con los medios todos los asuntos necesarios para la

administración y el cumplimiento de los mismos. Los medios debían someter informes mensuales sobre el progreso del contrato y del balance de la inversión por pautar. Una Asesora Auxiliar II y una Ayudante Administrativa asignada a partir del 1 de agosto de 2003, fueron designadas por la Directora de la OCC para trabajar con dichos informes, bajo su supervisión.

Se examinaron los informes mensuales relacionados con 13 de los 20 contratos mencionados por \$26,270,320 formalizados con los 7 medios de difusión¹³ en los años fiscales del 2001-02 al 2002-03. Dichos informes reflejaban una inversión en pautas de la Rama Ejecutiva en dichos medios de \$46,832,866. El examen reveló lo siguiente:

- a) No se les requirió a los siete medios de difusión que sometieran los informes mensuales sobre el progreso del contrato y del balance de la inversión por pautar. En su lugar, se les aceptaban informes por períodos de 6 y 12 meses.
- b) En los informes aceptados de seis de los siete medios de difusión no se les requirió a éstos que incluyeran la información del balance de la inversión por pautar.

En las **cláusulas Octava** de los **contratos núms. 2002-000022, 2002-000023, 2002-000028, 2003-000012 y 2003-000017**, **Novena** de los **contratos núms. 2002-000024, 2002-000025, 2002-000026, 2002-000029, 2003-000013, 2003-000015 y 2003-000016**, y **Décima del Contrato Núm. 2003-000014**, se establece que las agencias que constituyen la parte contratante reconocen la autoridad de fiscalización de la OCC y aceptan que la Directora de la OCC o la persona o entidad que ella designe actuará como custodio de este contrato, administrará y mantendrá el control de la facturación. También coordinará con el medio de difusión todos los aspectos necesarios para la administración y para asegurar el cumplimiento efectivo de este contrato. En los primeros 15 días del mes siguiente el periódico o canal someterá informes mensuales sobre el progreso del contrato y el balance de la inversión por pautar.

¹³ **Contratos núms. 2002-000022, 2002-000023, 2002-000024, 2002-000025, 2002-000026, 2002-000028, 2002-000029, 2003-000012, 2003-000013, 2003-000014, 2003-000015, 2003-000016 y 2003-000017.**

En el **Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230** se dispone, como parte de la política pública sobre el control y la contabilidad de los fondos y la propiedad pública, que debe existir un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva de arma efectiva en el desarrollo de proyectos y programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. En consonancia con ello, y como norma de sana administración, la gerencia de la OCC debe asegurarse de mantener un control adecuado del recibo de los informes mensuales sobre la facturación de los medios de difusión y de mantener información completa y actualizada de la inversión en pautas de las agencias e instrumentalidades del Gobierno en dichos medios.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2)a) y b)** no le permitieron a la OCC mantener información completa y actualizada de la inversión en pautas de las agencias y los organismos del Gobierno en los diferentes medios de difusión. Además, le impidieron a la OCC mantener un control adecuado del recibo de los informes mensuales relacionados con la facturación de los medios de difusión. La falta de información completa y actualizada pudo ocasionar que no se cumpliera con la inversión mínima establecida en los contratos de medio. Dicha situación también representa un impedimento en la administración de dichos contratos y en la toma de decisiones.

Las situaciones comentadas obedecen, principalmente, a que la Directora de la OCC no veló por que se cumpliera con las cláusulas contractuales mencionadas y no ejerció una supervisión adecuada del personal a cargo de dichas operaciones. Además, tampoco cumplió con su responsabilidad en la administración efectiva de los referidos contratos y el control de la facturación contratada y pautada con los medios de difusión.

En la carta de la Directora Ejecutiva del 15 de diciembre de 2005, ésta nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

En cuanto al **Hallazgo 1**, la determinación de no utilizar la frase “Estado Libre Asociado de Puerto Rico” en algunos anuncios pautados o en los justificantes de pago corresponde a determinaciones administrativas de la pasada gerencia de

la OCC. Debemos advertirle que eso ocurrió en aproximadamente 25 anuncios de alrededor de 500, un por ciento menor de 5%. Es preciso señalar que esta Administración ha aprobado varias órdenes ejecutivas con el propósito de reducir o controlar los gastos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de suerte que se maneje efectivamente y con prudencia los fondos públicos. Por tanto, esta Administración está comprometida en garantizar el uso más sabio y acertado del dinero del pueblo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. **[Apartado a.1)]**

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

Dirigí la OCC desde **agosto de 2001 a octubre de 2002. Anuncios anteriores o posteriores a dicho período, no son de mi responsabilidad.** Sin el beneficio de haber examinado qué anuncio, si alguno, corresponde al período bajo mi dirección, estoy impedida de comentar razones para la omisión del nombre del Estado Libre Asociado. De haberla habido, fue un error excusable. **[Apartado a.1)]**

Cumplimos cabalmente con nuestra obligación al designar dos personas para el seguimiento a la facturación de medios y quienes mensualmente, requerían a los medios que sometieran los informes de progreso. La realidad de los medios y sus procesos internos de cobro y facturación, sin embargo, dificulta que éstos sometieran los informes a tiempo. **[Apartado a.2)a) y b)]**

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véanse las recomendaciones 1, 2, 4, 6 y 7.

Hallazgo 2 - Preintervención inadecuada y pagos indebidos relacionados con los contratos de servicios de publicidad formalizados con dos agencias de publicidad

- a. La OCC tiene a su cargo la administración de los contratos de publicidad y el control de la solicitud y prestación de los servicios. De julio de 2001 a junio de 2004 la OCC formalizó cuatro¹⁴ contratos de servicios publicitarios con una agencia de publicidad (Compañía A)

¹⁴ **Contratos núms. 2002-000005** del 1 de julio de 2001 por \$125,000 y 3 enmiendas emitidas del 12 de diciembre de 2001 al 26 de junio de 2002, para un importe total de \$521,000; **2003-000007** del 1 de julio de 2002 por \$200,000; **2003-000023** del 27 de enero de 2003 por \$200,000 y 2 enmiendas emitidas el 24 de marzo y el 1 de junio de 2003, para un importe total de \$825,000; y **2004-000003** del 1 de julio de 2003 por \$400,000 y 4 enmiendas emitidas del 29 de septiembre de 2003 al 1 de junio de 2004, para un importe total de \$1,100,000.

por \$2,646,000 y tres con otra agencia (Compañía B)¹⁵ por \$2,518,000. Estas agencias de publicidad se comprometieron a asesorar y gestionar la publicación de avisos en los periódicos y otros medios, tales como radio, televisión y cine.

Entre los servicios a ser prestados por la Compañía A, se estipuló la subcontratación de servicios de asesoría en relaciones públicas. En estos casos, el importe a facturar por la Compañía A sería la suma de los importes facturados por el subcontratado más el 17.65 por ciento correspondiente a la comisión de la agencia de publicidad.

El Pagador de la OCC se encargaba de preparar los comprobantes de pago y una Contadora preintervenía los mismos, junto con las facturas y los demás justificantes relacionados con los desembolsos. Ésta era responsable de verificar la corrección y la legalidad de dichos documentos. La Administradora, además de aprobar los comprobantes de pago, supervisaba estas operaciones. La Directora Ejecutiva de la OCC tenía, entre otras funciones, la responsabilidad de supervisar al personal y dar seguimiento a los trabajos realizados bajo los contratos formalizados y certificar como correctas las facturas presentadas por las agencias de publicidad.

Por los servicios rendidos por las compañías A y B del 1 de julio de 2001 al 31 de diciembre de 2003, la OCC tramitó para pago 165 comprobantes de pago por \$2,723,858 y 357 por \$2,112,662, respectivamente¹⁶.

De los **contratos núms. 2003-000007 y 2003-000023** con la Compañía A examinamos 24 comprobantes de pago correspondientes a 29 facturas por \$190,168 y 53 correspondientes a 58 facturas por \$750,344, respectivamente. Éstos fueron emitidos del 21 de agosto de 2002 al 12 de septiembre de 2003. De los **contratos núms. 2002-000001, 2003-000006 y**

¹⁵ **Contratos núms. 2002-000001** del 1 de julio de 2001 por \$75,000 y 3 enmiendas emitidas entre julio de 2001 y el 20 de junio de 2002, para un importe total de \$343,000; **2003-000006** del 1 de julio de 2002 por \$100,000 y 2 enmiendas emitidas el 31 de diciembre de 2002 y el 6 de junio de 2003, para un importe total de \$825,000; y **2004-000004** del 1 de julio de 2003 por \$250,000 y 2 enmiendas emitidas el 15 de octubre de 2003 y el 14 de abril de 2004, para un importe total de \$1,350,000.

¹⁶ Información obtenida del **Registro de Cheques por Suplidor**, suministrado por el Departamento de Hacienda.

2004-000004¹⁷ con la Compañía B examinamos 12 comprobantes correspondientes a 62 facturas por \$405,065, 68 correspondientes a igual número de facturas por \$276,284 y 169 correspondientes a 169 facturas por \$466,605, respectivamente. Éstos fueron emitidos del 8 de agosto de 2001 al 6 de abril de 2004. El examen de los comprobantes, las facturas y los demás justificantes reveló que:

- 1) En la OCC no se realizaba una preintervención adecuada de los comprobantes, las facturas y sus justificantes, antes de tramitarse los mismos para pago, según se indica:
 - a) En nueve comprobantes por \$81,517 se desembolsaron a la Compañía A \$8,133 en exceso de lo que le correspondía a base de lo contratado. En siete de nueve facturas tramitadas con dichos comprobantes, la tarifa facturada por la Compañía A a la OCC por los trabajos realizados por el subcontratado fue de \$95 por hora, sin cobrar la comisión correspondiente, en lugar de \$60 o \$75 por hora que fue la tarifa facturada por el subcontratado.

En carta del 3 de junio de 2005 la Vicepresidenta Senior y Directora de Finanzas de la Compañía A indicó a nuestros auditores que en el costo por hora estaba incluido el tiempo invertido por la persona subcontratada encargada directamente del servicio y el costo de los recursos de apoyo gerencial, técnico y de instalaciones que aporta la agencia de publicidad. Además, expresó que el costo de estos recursos estaba incluido en la tarifa por hora acordada con el cliente. También indicó que los servicios realizados de esta índole se le cobraron al cliente de acuerdo con las tarifas de trabajos internos, según establecido en el tarifario y sin incluir ningún cargo de comisión. Además, en entrevista del 4 de febrero de 2005 ésta también nos indicó que los casos de los servicios subcontratados se evidenciaban con la descripción de horas trabajadas y una factura del subcontratado. En dichos casos la agencia de publicidad cobraba una comisión.

¹⁷ En el **Hallazgo 1 del Informe de Auditoría DA-08-05** se comenta otra situación relacionada con este contrato.

En la **Cláusula Quinta** de los contratos se establece que en los casos de servicios recibidos de una casa productora, el importe a facturar será la suma del importe facturado por la casa productora más el producto que se obtenga al multiplicar el importe facturado, al cual ya se le restó el descuento fijo, por el por ciento correspondiente a la comisión de la agencia de publicidad.

- b) Mediante el **Comprobante Núm. 03000493** del 29 de mayo de 2003 por \$2,850 se desembolsaron a la Compañía A \$475 en exceso por servicios rendidos por una asesora en publicidad de dicha compañía. En el informe de horas trabajadas de noviembre de 2002 sometido por dicha asesora se indicó que prestó 15 horas de servicio. No obstante, al revisar dicho informe determinamos que la cantidad correcta era 10 horas. Esto provocó que se le pagaran 5 horas en exceso a \$95 cada una.
- c) En cuatro comprobantes por \$141,473 se desembolsaron a la Compañía B \$11,989 que no le correspondían por el reembolso de gastos incurridos por uno de sus dueños (\$7,965) y dos de sus empleados (\$4,024) en relación con cinco viajes al exterior. Los viajes se realizaron a Nueva York (\$2,787), Washington (\$2,230), dos viajes a Florida (\$4,203) y uno con dos destinos, primero a Washington y luego a Nueva York (\$2,769). En los contratos formalizados con dicha compañía no se establecía que ésta tendría derecho al reembolso de gastos de viaje, por lo que los reembolsos efectuados resultaron indebidos.
- d) Mediante el **Comprobante Núm. 04AP0012** del 2 de julio de 2003 por \$9,748 y cuatro comprobantes emitidos entre enero y junio de 2004 por \$24,780 se les pagaron indebidamente dichos importes a las compañías A y B, con los duplicados de facturas que ya habían sido pagadas.

En entrevista realizada el 3 de junio de 2005 la Contadora de la OCC nos indicó que dicha situación se debía a que, en ocasiones, los contratistas sometían para pago la misma factura varias veces, y que si eran facturas viejas podía suceder que al verificar en los registros no se percataran de que ya habían sido pagadas. El Pagador

de la OCC indicó en entrevista del 3 de junio de 2005 que si se ha pagado la misma factura dos veces es porque el contratista somete en varias ocasiones la misma factura en original.

- e) En seis comprobantes por \$12,440 se desembolsaron indebidamente a la Compañía B \$8,755 con fotocopia de facturas que habían sido pagadas.
- f) En 11 y 3 comprobantes por \$150,274 y \$93,208 se desembolsaron a las compañías A y B, \$57,888 y \$75,962 relacionados con 11 y 9 facturas, respectivamente, a pesar de éstas no contar con todos los justificantes necesarios. El examen de dichas facturas reveló que:

- (1) De las 11 facturas, en 7 (64 por ciento) y de las 9, en 6 (67 por ciento) por \$32,326 y \$56,476, respectivamente, la OCC no les requirió que incluyeran las facturas emitidas por las compañías subcontratadas.

- (2) De las 11 facturas, en 3 (27 por ciento) y de las 9, en 2 (22 por ciento) por \$22,112 y \$9,348, respectivamente, la OCC no les requirió que incluyeran evidencia de los anuncios pautados en los medios de difusión escrita. De las 11 facturas, en 1 (9 por ciento) por \$3,450 tampoco requirió que se incluyera la factura del proveedor subcontratado y la descripción de los trabajos realizados por una empleada de la agencia de publicidad y en 1 de las 9 facturas (11 por ciento) por \$10,138 no se requirió evidencia de los servicios facturados.

En el **Artículo 4-g. de la Ley Núm. 230** se dispone que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos, para recibir y depositar fondos públicos y para controlar y contabilizar la propiedad, que establezca el Secretario, tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de irregularidades y que permitan que, de éstas cometerse, se puedan fijar responsabilidades, y que garanticen, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales. En el **Artículo 6-b.** de dicha **Ley** se dispone, entre otras cosas, que todas las transacciones financieras de las dependencias ejecutivas serán preintervenidas de acuerdo con los

principios, las normas, los procedimientos, las reglas y los reglamentos adoptados por el Secretario de Hacienda. En el **Artículo 9-g.** se dispone que los jefes de las dependencias o sus representantes autorizados serán responsables de la legalidad, exactitud, propiedad, necesidad y corrección de todos los gastos que sometan para pago al Secretario o a un pagador debidamente nombrando por el Secretario. También se dispone que responderán al Gobierno, con sus fondos o bienes personales, por cualquier pago ilegal, impropio o incorrecto, que el Secretario o un pagador hiciera por haber sido dicho pago certificado como legal y correcto por el jefe de la dependencia o por su representante autorizado.

Conforme con dichas disposiciones, y como norma de sana administración y de control interno, la gerencia de la unidad es responsable de establecer los controles internos necesarios para asegurarse de que, antes de procesarse los pagos, se reciba toda la documentación y los justificantes necesarios, tales como contratos, recibos, facturas originales certificadas como correctas, informes de horas trabajadas y de gastos, entre otros, y que se hagan las correspondientes verificaciones y comparaciones de los servicios prestados, que incluya, entre otros, las facturas de las compañías subcontratadas, la evidencia de los anuncios pautados y la descripción de los trabajos realizados.

g) De los 24 comprobantes, correspondientes a 29 facturas por \$190,168 y los 53 comprobantes correspondientes a 58 facturas por \$750,344, que fueron examinados, 23 comprobantes correspondientes a 23 facturas por \$189,168 y 50 comprobantes correspondientes a 55 facturas por \$749,550 de otros servicios, requerían la aprobación previa de un estimado de costos. El examen relacionado con los comprobantes y las facturas mencionadas reveló que:

(1) En relación con las 29 y las 58 facturas mencionadas, en 7 (24 por ciento) y en 42 (72 por ciento) por \$37,746 y \$468,841, respectivamente, no se certificaron como correctos los servicios prestados.

En la **Cláusula Sexta** de los mencionados contratos se establecía que la agencia, previo al pago, presentará una factura por los servicios prestados, los cuales serán certificados como correctos por la Directora de la OCC.

(2) En relación con las 23 y las 55 facturas mencionadas:

- (a) En 7 (13 por ciento) de las 55 facturas por \$83,925 no se encontró evidencia, ni esta nos fue suministrada para examen, de que se hubieran preparado y aprobado los estimados de costos correspondientes, respectivamente.
- (b) En 6 (26 por ciento) facturas por \$39,271 y en 7 (13 por ciento) facturas por \$44,019 los estimados de costo se prepararon y aprobaron después de ofrecido y comenzado los servicios, respectivamente.

En los **anejos 1 y 2** incluidos en la **Cláusula Segunda** de los contratos formalizados se estableció, entre otras cosas, que la autorización de costos para estos servicios sería por aprobación previa mediante estimado.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1)a) al g)** le impidieron a la OCC ejercer un control adecuado de los servicios contratados y los desembolsos correspondientes. Ello da margen a la comisión de errores e irregularidades. Además, ocasionó pagos indebidos ascendentes a \$63,880, según se indica en el **Apartado del a.1)a) al e)**, con los consecuentes efectos adversos para la OCC y el erario. Además, las situaciones comentadas en el **Apartado a.1)f)** le impidieron a la OCC contar con la evidencia necesaria para determinar la legalidad y exactitud de los servicios facturados por las compañías A y B. También impidieron a nuestros auditores verificar la corrección de los desembolsos mencionados.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1)a) al g)** obedecen, principalmente, a que la Contadora a cargo de la preintervención de los documentos relacionados con los desembolsos no cumplió adecuadamente con sus responsabilidades. Además, los funcionarios que se desempeñaron como Administrador/a del 1 de julio de 2001 al 31 de diciembre de 2003 tampoco ejercieron una supervisión efectiva de estas operaciones. Por otro lado, las funcionarias que se desempeñaron como Directora Ejecutiva durante el

referido período tampoco cumplieron adecuadamente con su responsabilidad con respecto a la situación mencionada en el **Apartado a.1)a)**.

En la carta de la Directora Ejecutiva del 14 de noviembre de 2007, ésta nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

De modo alguno el señalamiento es producto de inacción o dejadez en el descargo del deber de los funcionarios asignados a las funciones del área fiscal. Más aún, hemos creado varias hojas digitales en el área fiscal para minimizar e intentar erradicar este tipo de situaciones y nos encontramos finalizando las pruebas con base de datos, la cual recogerá las áreas de contabilidad, pagos y compras, la cual ayudará grandemente a ser mucho más eficaz en la preintervención y pagos a los suplidores.

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

El comprobante 02001022 de 27 de septiembre de 2001, es el **único** aparentemente emitido bajo mi incumbencia. Sin el examen de la factura sometida, desconozco por cuanto, cuando y quien aprobó y si se refería a algún viaje de fecha anterior a agosto de 2001, cuando asumí la dirección de OCC. Mis instrucciones inequívocas eran que no se autorizaban pagos no contemplados en los contratos. **[Apartado a.1)c)]**

No se precisa cuantas facturas, de las siete (7) mencionadas al inicio, corresponden al período en que dirigí la OCC. Si no estaban certificadas como correctas, no debieron pagarse. Cometieron error los funcionarios a cargo del pago. Las 42 facturas restantes, claramente corresponden a un período fuera de mi incumbencia sobre el cual, por desconocer, no puedo comentar. **[Apartado a.1)g)(1)]**

Como norma, exigíamos estimados de costos aprobados antes de ofrecerse servicios. Si hubo algún servicio cuyo estimado se presentó luego de ofrecerse, es **por excepción** y cuando menos, el costo se discutió verbalmente y por anticipado. **[Apartado a.1)g)(2)]**

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, respecto al **Apartado a.1)c) y g)(1) y (2) del Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece.

Véanse las recomendaciones 1, 8.a. y 9.

Hallazgo 3 - Pago por servicios recibidos sin mediar contrato por escrito previamente

- a. El 30 de mayo de 2003 la Ayudante Especial Auxiliar de la OCC, autorizó el pago de \$15,041 a una compañía por servicios facturados por ésta, para los cuales no medió contrato escrito. Para efectuar dicho pago, emitió una **resolución de reconocimiento de deuda *Nunc Pro Tunc***. La resolución correspondía a la prestación de servicios de consultoría en el área de comunicación y producción facturados entre el 31 de octubre y el 11 de diciembre de 2002, cuyos importes fluctuaban entre \$2,118 y \$4,882.

En el **Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230** se establece, como política pública, que exista el control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Como parte de esto, y como norma de sana administración y de control interno, los jefes de los organismos gubernamentales deben asegurarse de formalizar contratos por escrito antes de la prestación de los servicios. El contrato es necesario para que consten todas las obligaciones de las partes en forma clara y precisa para resolver cualquier controversia en caso de incumplimiento de alguna de las partes. Además, la práctica de realizar desembolsos mediante **resoluciones de reconocimiento de deudas** es contraria a dicha **Ley**.

En la **Orden Ejecutiva OE-1994-29** emitida el 3 de junio de 1994 por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se dispone que será responsabilidad del jefe de agencia establecer los controles internos necesarios que aseguren una administración pública en todo lo relacionado con los contratos de servicios profesionales y consultivos. Esto conforme a las leyes, los reglamentos, además, de las cartas circulares o memorandos del Ejecutivo u otras órdenes ejecutivas vigentes.

En el **Apartado A-2 del Memorando Circular Núm. 07-93** emitido el 8 de marzo de 1993 por el Secretario de la Gobernación se dispone que la contratación de servicios profesionales y consultivos se perfeccionará mediante el otorgamiento de un contrato formal en el que

comparezcan las partes y en el cual se indiquen las obligaciones específicas que se contraten.

La situación comentada no le permitió a la OCC mantener un control adecuado de los servicios requeridos y los pagos efectuados en virtud de los mismos. Además, de surgir alguna diferencia de criterio entre las partes pudo resultar en litigios, con los consiguientes efectos adversos para el Gobierno. También propicia el ambiente para que se cometan irregularidades y que éstas no puedan detectarse a tiempo.

La situación comentada se atribuye, principalmente, a que los funcionarios que se desempeñaban como Ayudante Especial Auxiliar y como Directora de la OCC, al 30 de mayo de 2003, no cumplieron con las disposiciones citadas ni protegieron adecuadamente los intereses de la OCC.

En la carta de la Directora Ejecutiva del 14 de noviembre de 2007, ésta nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

En relación a este hallazgo desconocemos las razones o causas que tuvieron los funcionarios responsables en la pasada administración para tomar esta acción. Pero es preciso señalar que nuestra administración cumple eficazmente en la supervisión de los contratos que tenemos a nuestro cargo, esta supervisión incluye el velar la utilización de los fondos asignados a cada contrato para evitar las situaciones comentadas. Dejando claro y establecido que el recurso de reconocimiento de deuda es un recurso legal y válido en derecho.

Véanse las recomendaciones 1 y 10.

Hallazgo 4 - Tardanzas en la radicación de contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico, falta de cláusulas importantes en los contratos y documentos no requeridos en relación con los mismos

- a. Seleccionamos para examen los **contratos núms. 2002-000023** por \$2,900,000 y **2003-000016** por \$2,000,000, mencionados en el **Hallazgo 1** formalizados con los medios de difusión y los **contratos núms. 2002-000001** por \$75,000, **2003-000007** por \$200,000, y **2003-000023** por \$200,000, y las enmiendas a éstos, mencionados en el **Hallazgo 2**

formalizados con las dos agencias de publicidad¹⁸. Además, se seleccionó para examen el **Contrato Núm. 2002-000003** del 23 de julio de 2001 por \$21,000, otorgado a una compañía dedicada a brindar servicios de consultoría para establecer un sistema de recopilación, análisis y negociación de las inversiones de comunicaciones de las agencias gubernamentales. También se examinaron los expedientes de los contratos para determinar si éstos contenían los documentos requeridos para otorgar los mismos. El examen de dichos contratos y sus expedientes reveló lo siguiente:

- 1) La OCC no sometió a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, en el término establecido para ello copia de:
 - a) Cinco de los seis contratos formalizados entre el 1 de julio de 2001 y el 11 de septiembre de 2002. Éstos se sometieron con tardanzas que fluctuaron entre 2 y 161 días.
 - b) Cuatro¹⁹ enmiendas otorgadas el 12 de diciembre de 2001, 3 de abril y 20 de junio de 2002 y 1 de junio de 2003 por \$100,000, \$150,000, \$18,000 y \$225,000, respectivamente. Éstos se sometieron con tardanzas que fluctuaron entre 17 y 111 días.
 - c) La **Resolución de Reconocimiento de Deuda**, emitida el 30 de mayo de 2003 mencionada en el **Hallazgo 3**. Ésta se sometió el 22 de diciembre de 2003, lo que representó una tardanza de 205 días.

En la **Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975** y en el **Artículo 6 del Reglamento Núm. 33 sobre Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envío de Copia a la Oficina del Contralor de Puerto Rico** promulgado por el Contralor de Puerto Rico en virtud de dicha **Ley**, se dispone que los organismos del

¹⁸ En el **Informe de Auditoría DA-05-15** se comentan otras situaciones relacionadas con los **contratos núms. 2003-000007 y 2003-000023**.

¹⁹ Relacionadas con los **contratos núms. 2002-000001(3) y 2003-000023(1)**, respectivamente.

Gobierno remitirán copia de los contratos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro de los 15 días siguientes a partir de la fecha de otorgamiento. Además, se establece que todos los contratos y las enmiendas a éstos deben ser anotados en el **Registro de Contratos** de cada entidad gubernamental.

En la **Carta Circular Núm. 98-01**, emitida el 17 de julio de 1997 por el Director de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, se establece, entre otras cosas, que el incumplimiento con la **Ley Núm. 18** indicada, en cuanto a someter copia de los contratos y las enmiendas a éstos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, constituye una violación al **Artículo 3.2(a) y (b) de la Ley Núm. 12 del 24 de junio de 1985, Ley de Ética Gubernamental**, según enmendada.

En la **Carta Circular OC-98-01** emitida el 8 de julio de 1997 por el Contralor de Puerto Rico se establece que independientemente de lo irregular que son las **resoluciones de reconocimiento de deuda (*Nunc Pro Tunc*)**, los funcionarios principales tienen la obligación de cumplir con la anotación de las mismas en el **Registro de Contratos** y someterlas a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro de los 15 días siguientes a partir de la fecha de su otorgamiento.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1)a) al c)** privaron a esta Oficina de considerar con prontitud los contratos indicados para los propósitos dispuestos por ley. Además, retrasó la fecha en que los mismos debieron incluirse en el Registro de Contratos que mantiene esta Oficina para que estuvieran accesibles a la ciudadanía en calidad de documentos públicos.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1)a) al c)** denotan que los empleados que se desempeñaron como contador del 1 de julio de 2001 al 22 de diciembre de 2003 se apartaron del cumplimiento de las mencionadas disposiciones de ley y de reglamentos. Además, las funcionarias que se desempeñaron durante dicho período como Directora Ejecutiva de la OCC no supervisaron adecuadamente dichas operaciones.

- 2) En los contratos que se indican a continuación no se incluyeron cláusulas importantes:
- a) En los **contratos núms. 2002-000001, 2003-000007 y 2003-000023** no se incluyó una cláusula que obligara al contratista a rendir informes de trabajo realizado.
 - b) En el **Contrato Núm. 2002-000001** no se incluyó una cláusula que indicara el por ciento de comisión que el contratista recibiría por los servicios prestados por subcontratistas.

En el **Artículo 2-e. de la Ley Núm. 230** se dispone, entre otras cosas, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de cada dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. En consonancia con ello, y como norma de sana administración, la gerencia de la OCC se debe asegurar de que en los contratos se incluyan las cláusulas mencionadas en el **Apartado a.2)a) y b)** para hacer constar toda la información pertinente y las obligaciones de las partes en forma clara y precisa.

En la **Carta Circular Núm. 1300-36-00**, emitida el 23 de mayo de 2000 por la Secretaria de Hacienda sobre **Contratación de Servicios de Publicidad**, se establecen las normas a seguir por los organismos de la Rama Ejecutiva al formalizar un contrato de publicidad. Entre ellas se menciona que los organismos, como parte del contrato, deberán incluir una cláusula en la cual la agencia de publicidad acuerde honrar el descuento establecido con la OCC, así como el por ciento de su comisión.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2)a) y b)** no le permitieron a la OCC ejercer un control eficaz de los contratos mencionados y cumplir con su responsabilidad de proteger los mejores intereses del erario. Además, le impidieron a la OCC fiscalizar y corroborar adecuadamente los servicios prestados por los contratistas.

- 3) En relación con los **contratos núms. 2002-000003, 2002-000023 y 2003-000007** no se nos pudo suministrar evidencia de que se les requiriera a los contratistas que sometieran una **Certificación de Radicación de Planillas** expedida por el Departamento de Hacienda para los últimos cinco años contributivos anteriores a la formalización del contrato.
- 4) En relación con el **Contrato Núm. 2003-000016** por \$2,000,000 no se nos pudo suministrar evidencia de que al contratista se le hubiese requerido una **Certificación de Plan de Pago** para una deuda contributiva por \$277,902 que tenía al momento de formalizar el contrato.
- 5) No se nos pudo suministrar evidencia de que en relación con el **Contrato Núm. 2002-000001** al contratista se le requiriera que sometiera la **Certificación de Deuda Contributiva** del Departamento de Hacienda y la **Certificación de Deudas de Contribución de Propiedad Inmueble y Mueble** del CRIM.

En la **Carta Circular 1300-25-98**, emitida el 29 de mayo de 1998 por la Secretaria de Hacienda, se establecen cláusulas relacionadas con aspectos contributivos de las personas naturales y jurídicas que se deben incluir en los contratos con los organismos gubernamentales. En dicha **Carta** se establece, entre otras cosas, lo siguiente:

Será responsabilidad de cada organismo gubernamental, incluyendo las corporaciones públicas, requerir, previo otorgamiento de todo contrato, incluyendo órdenes de compras, una certificación al contratista de que ha rendido sus planillas de contribución sobre ingresos para los cinco años contributivos anteriores al año en que se formalice el contrato y que no adeude contribuciones al Gobierno.
[Apartado I-A]

En los casos en que el contratista tenga deudas contributivas y esté acogido a un plan de pago, deberá así certificarlo e indicar si está cumpliendo con los términos y condiciones del mismo. Como parte de la certificación deberá presentar evidencia del plan de pago que le haya concedido este Departamento, el CRIM o el Departamento del Trabajo. **[Apartado I-B]**

Para poder otorgar el contrato u orden de compra, el organismo gubernamental exigirá que le presenten una Certificación de Radicación de Planilla, Modelo SC-2888, expedida por el Área de Rentas Internas de este Departamento, en la cual se haga constar que la persona rindió planilla de contribución sobre ingresos para los cinco años previos a que se vaya a formalizar el contrato... Deberán presentar, además, una Certificación de Deudas, Modelo SC-6096, expedida por el Área de Rentas Internas de este Departamento, aún cuando la parte contratante haya certificado no poseer deudas contributivas. **[Apartado I-C]**

Al formalizar un contrato u orden de compra deberán requerir, además, una Certificación de Deudas por concepto de propiedad inmueble o mueble del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) y por concepto de seguro por desempleo, incapacidad temporal y de seguro social para choferes (la que aplique) del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. **[Apartado I-D]**

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.3) al 5)** impidieron a la OCC mantener un control adecuado de dichos contratos y no se corroboró si las entidades cumplieron con sus responsabilidades contributivas, y si tenían deudas por los conceptos mencionados para tomar las medidas establecidas en la reglamentación.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.2)a) y b) y del a.3) al 5)** obedecen, principalmente, a que las funcionarias que se desempeñaron como Administradora y como Directora Ejecutiva de la OCC en las fechas mencionadas, no velaron por el cumplimiento de las disposiciones citadas ni protegieron adecuadamente el interés público.

En la carta de la Directora Ejecutiva del 14 de noviembre de 2007, ésta nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

En relación a este hallazgo desconocemos las razones o causas que tuvieron los funcionarios responsables en la pasada administración para tomar esta acción. Es preciso señalar que el área administrativa de nuestra oficina realiza las gestiones necesarias para evitar situaciones como las comentadas en este hallazgo y radican los contratos en la fecha establecida por su Oficina.

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta nos informó, entre otras cosas, lo siguiente:

Ninguna factura era certificada para pago si no se acompañaba de un informe detallado de los servicios rendidos, según contratos y/o sus anejos. El interés público siempre fue protegido. [**Apartado a.2)**]

Antes de otorgarse un contrato se verificaba el cumplimiento con las normas establecidas por el Departamento de Hacienda. Todos los contratos incluyen cláusulas donde el contratista certifica haber cumplido con dichas normas y sin la documentación requerida no se tramitaban para firma. Desconozco las razones para que la evidencia no fuera suministrada. [**Apartado a.3)**]

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, respecto al **Apartado a.2) y 3) del Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece.

Véanse las recomendaciones 1, 8.b. y 11.

ANEJO

OFICINA DEL GOBERNADOR
OFICINA CENTRAL DE COMUNICACIONES
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE
EL PERÍODO DEL 2 DE ENERO DE 2001 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Sila M. Calderón	Gobernadora	2 ene. 01	31 dic. 03
Vacante	Secretario de Asuntos Públicos	1 feb. 03	31 dic. 03
Hon. Jorge Colberg Toro	” ²⁰	17 jun. 02	31 ene. 03
Lic. Anibelle Sloan Altieri	Directora Ejecutiva de la OCC	11 nov. 02	31 dic. 03
Lic. Mayra Huergo Cardoso	”	16 ago. 01	3 nov. 02
Sra. Cecille Blondet Passalaqua	”	2 ene. 01	15 ago. 01
Sr. Ricardo Arrillaga Armendáriz	Subdirector Ejecutivo	1 dic. 03	31 dic. 03
Vacante	”	16 nov. 03	30 nov. 03
Sr. Daniel Rodríguez León	” ²¹	5 ago. 03	15 nov. 03
Vacante	Ayudante Especial Auxiliar	1 jul. 03	31 jul. 03
Srta. Marta Cartagena Pacheco	”	1 mar. 03	30 jun. 03
Sr. Luis G. Suárez Torres	”	16 ago. 01	28 feb. 03
Vacante	”	2 ene. 01	15 ago. 01
Sr. Víctor A. Figueroa Solís	Administrador	1 jul. 03	31 dic. 03
Sra. Carolina Ortiz Doñé	Administradora Interina	1 mar. 03	30 jun. 03
Srta. Marta Cartagena Pacheco	Administradora	16 nov. 02	28 feb. 03

²⁰ Puesto creado mediante **Boletín Administrativo Núm. OE-2002-28**, emitido el 14 de junio de 2002 por el Gobernador.

²¹ Puesto de nueva creación. Éste realiza las funciones que realizaba el Ayudante Especial Auxiliar.

Continuación ANEJO

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sra. Sonia Vázquez Ibáñez	Administradora	17 jun. 02	15 nov. 02
Sra. Lydia I. La Salle Rosado	”	17 dic. 01	16 jun. 02
Sr. Miguel A. Torres Bonilla	Administrador	4 sep. 01	16 nov. 01
Sr. Juan J. Hernández Lebrón	”	1 feb. 01	3 sep. 01
Vacante	”	2 ene. 01	31 ene. 01